Gemeente Scherpenzeel

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van de gemeente Scherpenzeel

Nr. 541385

19 november 2026

Nota Grondbeleid 2026-2029

De raad van de gemeente Scherpenzeel,
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 22 september 2026;
gelet op artikel 28 van de Financiële Verordening 2025 en artikel 17 onder d. BBV;

besluit

1. De Nota Grondbeleid 2026-2029 vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de Nota Grondbeleid 2018-2021.
2. De Nota kostenverhaal en financiële bijdragen vast te stellen.
3. De bestemmingsreserve Verbetering fysieke leefomgeving in te stellen.
4. Het ontwikkelfonds Landelijk gebied in te stellen.

Samenvatting

De Nota grondbeleid is een beleidsdocument dat concrete richting geeft aan de manier waarop de gemeente omgaat met haar rol en positie in de ruimtelijke ontwikkeling. De nota bestaat uit twee delen, namelijk:
Deel I | Grondpolitiek
Deel II | Flankerend beleid

Grondpolitiek
Deel I geeft een in de praktijk toepasbare koers voor de grondpolitiek. De gemeente gebruikt situationeel grondbeleid, zodat de gemeente de vrijheid heeft om per situatie het grondbeleid toe te passen dat het meest geschikt is voor de betreffende situatie. De keuze is afhankelijk van de onderstaande aspecten:

- ambitie;
- marktinitiatief;
- grondpositie;
- risicoprofiel;
- rendement (financieel en maatschappelijk).

De gemeente werkt volgens een routekaart die de kaders geeft om een afweging te maken voor de te volgen route en vervolgens per route de te volgen spelregels op het gebied van:
- het instrumentarium (publiek- en privaatrechtelijke instrumenten);
- geld (bij actief grondbeleid: cashflowsturing, risicomanagement, winstneming en bij facilitair grondbeleid: kostenverhaal en budgetsturing);
- verantwoording (conform dualisme);
- mensen (borging disciplines).

Flankerend beleid
Deel II bevat flankerend beleid over verwerving, gronduitgifte en grondprijzen van bouwgrond en beheer van gronden.

Verwerving
Als de gemeente kiest voor actief grondbeleid dan stelt zij een ontwikkelstrategie en een risicoanalyse op. Kan de gemeente nog niet over alle gronden beschikken? Dan stelt de gemeente een aankoopstrategieplan op, waarbij minnelijke verwerving altijd de voorkeur heeft. Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, kan zij een voorkeursrecht vestigen. De gemeente past het instrument onteigening alleen toe als het niet anders kan.

Gronduitgifte bouwgrond
De gemeente geeft bouwgrond uit aan particulieren (particuliere bouw) en marktpartijen (projectmatige bouw).

Gronduitgifte aan particulieren bestaat uit de volgende stappen:



De gemeente geeft bouwgrond voor projectmatige bouw uit met een tender (in concurrentie). In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente een-op-een grond uitgeven. Bijvoorbeeld de verkoop aan een woningbouwcorporatie voor de bouw van sociale huurwoningen.

Grondprijsbeleid bouwgrond
De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen voor woningbouw en commercieel vastgoed (niet limitatief). De gemeente onderbouwt de grondprijzen met een residuele grondwaardeberekening en/of de comparatieve methode. De marktconforme grondprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.

Voor sociaal maatschappelijke voorzieningen hanteert de gemeente een vaste prijs per m^2.
De gemeenteraad is bevoegd om grondprijzen vast te stellen (artikel 28 lid 3 Financiële Verordening Scherpenzeel 2025). Om te zorgen dat de grondprijzen marktconform zijn, wordt vooraf een een terzake deskundige geconsulteerd. Ook kan de grondprijs tot stand komen als onderdeel van een tender.

Beheergronden
Het beheer van de onroerende zaken van de gemeente valt uiteen in permanent beheer en tijdelijk beheer. Voor het permanent beheren van een onroerende zaak maakt de gemeente gebruik van de volgende instrumenten: geliberaliseerde pacht, verhuur op basis van een marktconforme huur, erfpacht, recht van opstal en ingebruikgeving. Bij tijdelijk beheer van gronden en gebouwen maakt de gemeente gebruik van de volgende instrumenten: voortgezet gebruik, antikraak, tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet en (eenjarige) pacht.
Het uitgangspunt is dat de gemeente geen snippergroen verkoopt. Bij goede argumenten kan het college snippergroen verkopen aan eigenaren van aangrenzende percelen. Bij verkoop van snippergroen werkt de gemeente met vaste prijzen per m2 . Als een perceel groter is dan 100 m2 dan laat de gemeente het perceel taxeren en biedt het voor de getaxeerde waarde plus taxatiekosten aan. Bij de verkoop van snippergroen geldt een suppletieregeling. De suppletieregeling is onderdeel van de verkoopovereenkomst.

1. Voorwoord

In 2018 stelde de gemeente de Nota grondbeleid 2018-2021 vast. Om te voldoen aan de huidige wet- en regelgeving is die nota aangepast. Denk hierbij aan de Omgevingswet en jurisprudentie rondom het ‘Didam’-arrest. De Nota grondbeleid geeft concrete richting aan de manier waarop de gemeente omgaat met haar rol en positie in de ruimtelijke ontwikkeling. De Nota geeft pragmatische kaders, die de gemeente helpen bij de uitvoering. Het is geen theoretische verhandeling over alle mogelijke vormen van grondbeleid. De grondpolitiek van Scherpenzeel verandert niet. Wel geeft de nota extra ruimte en kaders voor strategische verwervingen.

Opbouw van de nota

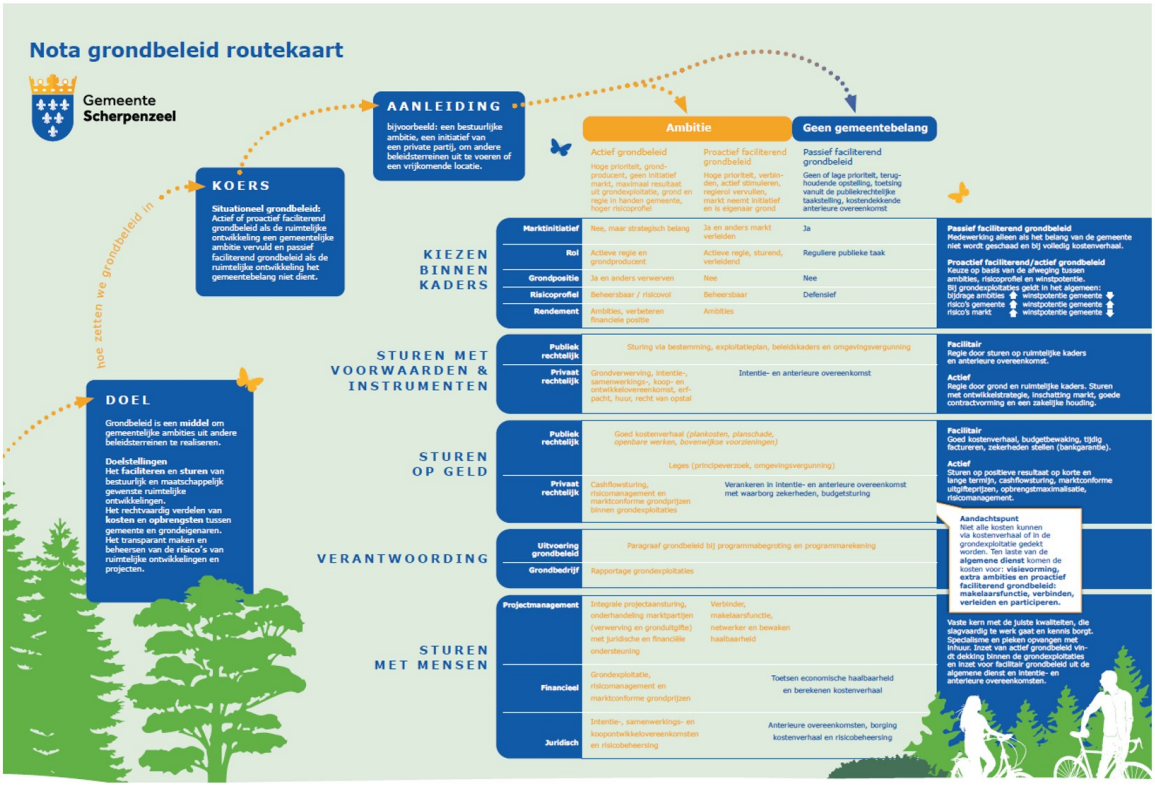
De Nota grondbeleid bestaat uit twee delen:
Deel I | Grondpolitiek;
Deel II | Flankerend beleid.

Deel I geeft een in de praktijk toepasbare koers voor de grondpolitiek in de vorm van een routekaart. De routekaart begint met een afwegingskader om per situatie de juiste richting te kiezen. *Welke grondpolitiek, welke rol, welke ‘route’ past bij deze situatie?* De routekaart geeft een procesgang weer en is dus geen concrete lijst met projecten met de rol van de gemeente in deze projecten. Het voordeel hiervan is dat de gemeente deze Nota grondbeleid kan blijven gebruiken. Ook als bestuurlijke ambities en marktomstandigheden veranderen; de procesgang blijft immers hetzelfde. Na het maken van een keuze voor een route, geeft de routekaart de spelregels die gelden per route. Deze spelregels geven het gemeentebestuur, de ambtelijke organisatie en marktpartijen duidelijke kaders. Partijen weten wat ze van elkaar mogen verwachten.

Deel II van de Nota grondbeleid bevat flankerend beleid over verwerving, gronduitgifte en grondprijzen van bouwgrond en beheergronden.

Relatie Nota kostenverhaal en financiële bijdragen
De gemeente schetst de kaders voor het kostenverhaal en financiële bijdragen in een beleidsnota. Die Nota kostenverhaal en financiële bijdrage is een aanvulling op de Nota grondbeleid. De Nota kostenverhaal en financiële bijdragen zorgt er voor dat private initiatiefnemers weten wat de werkwijze van de gemeente is. *Wat valt onder het kostenverhaal? Hoe bepaalt de gemeente de kostenverhaalbijdrage? Welke financiële bijdragen gelden en hoe is de hoogte van het tarief bepaald?*

Deel I | Grondpolitiek



2. Doel

Grondbeleid is geen doel op zich. Grondbeleid dient als een **middel** om de gemeentelijke ambities van andere beleidsterreinen en bestuurlijke ambities uit bijvoorbeeld een bestuursakkoord of coalitieakkoord te realiseren. Hieronder volgen voorbeelden van beleidsterreinen waar grondbeleid als middel kan worden ingezet om de ambities te realiseren.

- volkshuisvesting;
- economie;
- fysieke leefomgeving;
- mobiliteit;
- duurzaamheid.

Het grondbeleid geeft richting aan de wijze waarop de gemeente acteert bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij grond en grondposities een rol spelen. Met grondbeleid grijpt de gemeente doelgericht in op de grondmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van gronden en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan.[1] Het grondbeleid biedt houvast bij de uitvoering van de onderstaande doelstellingen:

1. Het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen;
2. Het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren;
3. Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en (bouw)projecten.

3. Koers

Korte uitleg verschillende rollen

Een gemeente heeft op gebied van grondbeleid de keuze uit drie verschillende rollen, namelijk ① actief grondbeleid, ② proactief faciliterend grondbeleid en ③ passief faciliterend grondbeleid. Mengvormen zijn mogelijk.

1) Grond voor gebiedsontwikkeling 'instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving', Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, juni 2017

① ***Actief grondbeleid***
De gemeente is grondproducent en treedt als private partij op in de grondmarkt. De grondexploitatie wordt voor eigen rekening en risico door de gemeente gevoerd. De gemeente brengt haar gronden in of verwerft deze. Daarna ontwikkelt zij de gronden. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste functie te verkrijgen, zorgt er voor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp). Door zelf het initiatief te nemen, heeft de gemeente de meeste regie en kan zij de gewenste ontwikkeling in gang zetten en sturen om ambities (bijvoorbeeld programmering, kwaliteit en duurzaamheid) te realiseren.

② ***Proactief faciliterend grondbeleid***
De gemeente neemt in essentie een facilitaire houding aan. Het grote verschil met passief faciliterend grondbeleid is dat de gemeente bij proactief faciliterend grondbeleid actief meedenkt met private partijen. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente. De gemeente schept het klimaat om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. Wanneer kiest de gemeente voor proactief faciliterend grondbeleid? Als een ruimtelijke ontwikkeling een grote maatschappelijke meerwaarde heeft en bijdraagt aan de gemeentelijke ambities. De gemeente kan het planologische proces actief ondersteunen en ook initiëren. In deze regierol is zij bereid om beperkt risico te nemen. De gemeente beschouwt zich als meedenkend partner in het project, waarbij zij geen of een zeer beperkt risico neemt. In de Nota kostenverhaal en financiële bijdragen ligt vast welke kosten de gemeente verhaalt op de private partij.

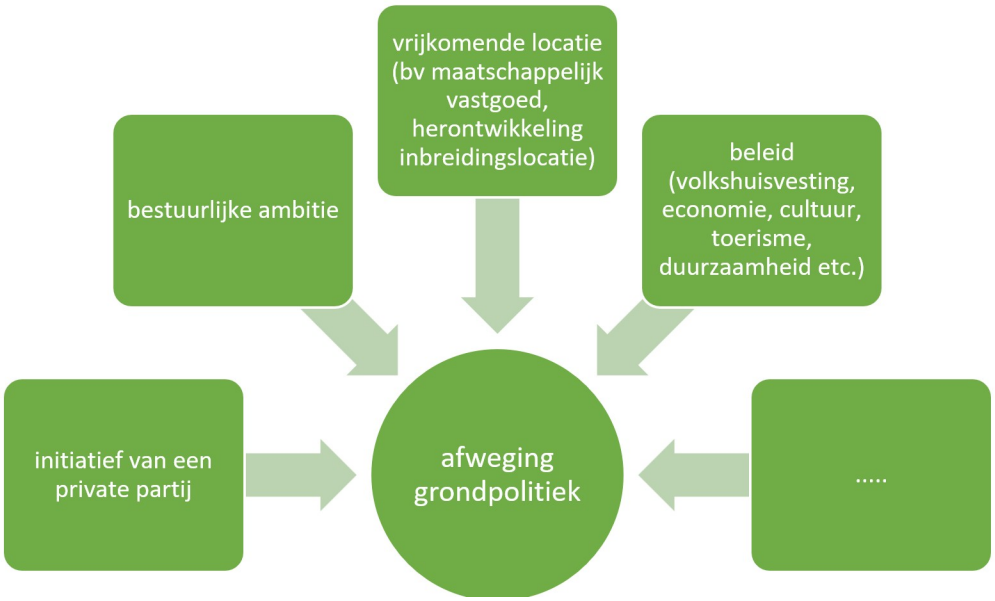
③ ***Passief faciliterend grondbeleid***
De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen. De gemeente stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten, die de gemeente maakt om plannen te faciliteren, verhaalt zij op private partijen. Beleidsmatig ligt dit vast in de Nota kostenverhaal en financiële bijdragen. Het initiatief en de risico's van ontwikkelingen ligt bij private partijen.

Welke koers past bij gemeente Scherpenzeel?
De gemeente bepaalt per situatie wat de meest geschikte rol in het grondbeleid is. Dit heet **situationeel grondbeleid**. De gemeentelijke rol in het grondbeleid verschilt dus per situatie. De gemeente kan een actieve houding aannemen op het moment dat zij als grondproducent directe sturing wil geven aan een ruimtelijke ontwikkeling. Maar ook een passief faciliterende houding op het moment dat de gemeente geen uitgesproken belang heeft bij de ontwikkeling. Ook kan het een strategische keuze zijn om een proactief faciliterende houding aan te nemen. De gemeente kan er namelijk belang bij hebben dat een ruimtelijke ontwikkeling doorgaat zonder dat zij het risico hiervoor wil lopen en de grondexploitatie wil voeren. De gemeente komt dan niet in de rol van grondproducent, maar voert regie door partijen te stimuleren, te verleiden en (mogelijk financieel) te ondersteunen. De Nota grondbeleid helpt om voor iedere situatie een juiste afweging te maken en de passende grondpolitiek te voeren. De Nota grondbeleid dient als routekaart met een afwegingskader om de route te kiezen en geeft per route de spelregels.

4. Kiezen binnen kaders

Welke rol het beste past in een specifieke situatie, is afhankelijk van een aantal aspecten. Dit hoofdstuk beschrijft de kaders om deze afweging te maken. Het is van belang om dit keuzemoment goed te verankeren in processen.

Wanneer is een afweging voor de grondpolitiek aan de orde?
Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging in grondpolitiek te maken. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld ambities op het gebied van wonen, economie of natuur. Ook kan een private partij een initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van de gemeente voldoet. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer die vragen om een afweging in de grondpolitiek.



Het afwegingskader
De situatie bepaalt welke rol de gemeente kiest. De keuze is afhankelijk van de onderstaande aspecten.

- Ambitie
  Draagt een ruimtelijke ontwikkeling bij aan een bestuurlijke ambitie? Bijvoorbeeld uit het bestuursakkoord of uit gemeentelijk beleid; denk hierbij aan volkshuisvesting, duurzaamheid, onderwijshuisvesting, economie, cultuur en toerisme.
- Marktinitiatief
  Komt het initiatief voor de ruimtelijke ontwikkeling van een private partij? Of zijn er private partijen, die de ruimtelijke ontwikkeling willen oppakken?
- Grondpositie
  Heeft de gemeente een grondpositie?
- Risicoprofiel
  Wat is het risicoprofiel dat de ruimtelijke ontwikkeling met zich meebrengt? Bijvoorbeeld maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's en hoe verhouden deze zich tot het rendement?
- Rendement (maatschappelijk en financieel)
  Wat levert de ruimtelijke ontwikkeling de gemeente op? Hierbij gaat het om de impact op de gemeente. In de huidige tijdgeest is het financiële korte termijn resultaat niet langer uitsluitend doorslaggevend. De maatschappelijke meerwaarde is minstens even belangrijk. Het is essentieel om het rendement te benaderen vanuit de gehele levensfase van de ruimtelijke ontwikkeling in plaats alleen te kijken naar het financiële resultaat op de korte termijn. Een goede afweging kent dus inzicht in de impact op de korte termijn én de lange termijn.

  Een afweging op rendement is antwoord geven op ondermeer de volgende vragen:
  - Lange termijn impact: Draagt de ontwikkeling bij aan maatschappelijke waarden, bijvoorbeeld duurzaamheid, een vitale wijk, werkgelegenheid of toerisme (lange termijn)?
  - Lange termijn financieel resultaat: Wat is de impact op de meerjarenbegroting (mutatie OZB, beheersbudgetten etc.)?
  - Korte termijn financieel resultaat: Zijn de leges kostendekkend? Zijn alle kosten verhaald? Is de grondexploitatie winstgevend?

De kaders geven aan wanneer de gemeente welke route kiest en wanneer ze dus welke grondpolitiek toepast. Belangrijk is dat de gemeente een afweging maakt om te bepalen hoe zij een ruimtelijke ontwikkeling wil aanvliegen. Het essentieelste bij het kiezen van een route is of een ontwikkeling bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie en bestuurlijk prioriteit heeft. Vervult of realiseert het initiatief een gemeentelijke ambitie of behoefte, dan kan het zijn dat de gemeente zich actiever opstelt. Hierbij is de vraag of zij de medewerking risicodragend oppakt (actief grondbeleid) of dat een proactieve faciliterende rol beter past, waarbij zij een marktinitiatief actief ondersteunt of private partijen stimuleert om de ontwikkeling op te pakken. Een goede **ontwikkelstrategie** en **risico-inventarisatie** zijn essentieel en dragen bij aan een weloverwogen keuze.

Als een privaat initiatief niet bijdraagt aan gemeentelijke ambities of behoeftes kan de gemeente passief meewerken zolang de ontwikkeling de belangen van de gemeente niet schaadt en de gemeente haar kosten volledig kan verhalen.

Wanneer kiest de gemeente de route 'actief grondbeleid'?
Een actieve rol is voor de gemeente weggelegd als een ontwikkeling een hoge prioriteit heeft en in maatschappelijke zin zeer wenselijk is. De gemeente neemt regie en treedt op als grondproducent. Met de grondpositie (al dan niet nog te verwerven) voert zij regie bovenop haar toekomende publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeente kan ook een actieve rol aannemen als de markt het initiatief niet neemt en ook niet hiertoe te stimuleren is. Soms kan het voor de gemeente simpelweg financieel voordeliger zijn om een actieve rol als grondproducent aan te nemen.

De gemeente heeft ervaring met actief grondbeleid. Denk hierbij aan de gerealiseerde woningbouwprojecten De Heijhorst, de Bruinhorsterlaan, de Walstrolaan en Akkerwinde. In uitvoering zijn Zelder en De Nieuwe Koepel. Deze projecten dragen bij aan de woonvisie (realisatie van een gedifferentieerd woningbouwprogramma) en de omgevingsvisie. De gemeente heeft de benodigde gronden in haar eigendom, bijvoorbeeld door strategische verwerving (in het verleden) of door het vrijkomen, doordat voor basisscholen elders nieuwbouw wordt gepleegd. Bij deze projecten stelt de gemeente een ontwikkelstrategie op en een risico-analyse om risico's te beheersen en te zorgen voor voortgang om de ambities (lange termijn investering in woningbouw en duurzaamheid) te realiseren. De projecten leveren daarnaast op de korte termijn een positief financieel resultaat op. De gemeente treedt op als grondproducent. De gemeente kan dan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk sturen.

Toetsingscriteria		**Toelichting**
vraag	***antwoord***	
Gemeentelijke ambitie	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling draagt bij aan gemeentelijke ambities en vervult een behoefte van de gemeente. De ontwikkeling heeft een bestuurlijke prioriteit.
Marktinitiatief	Nee	De markt neemt geen initiatief om te ontwikkelen en is niet te stimuleren om de ruimtelijke ontwikkeling op te pakken. De gemeente neemt zelf het initiatief, stuurt en voert de regie.
Grondpositie	Gemeente	De gemeente heeft de grond in eigendom of gaat de gronden verwerven.
Risicoprofiel	Risicovol / Beheersbaar	De gemeente ontwikkelt voor eigen rekening en risico. De risico's zijn te beheersen met een goede ontwikkelstrategie, risico-inventarisatie en project- en risicomanagement.
Rendement	Maatschappelijk en / of financieel rendement	De ontwikkeling draagt bij aan de verbetering van de leefomgeving- en kwaliteit van de gemeente. Het draagt bij aan de gemeentelijke ambities en vervult een behoefte: de gemeente wordt er beter van. Dit rechtvaardigt een actieve houding van de gemeente. Sec een goed financieel resultaat kan ook een overweging zijn om een ontwikkeling zelf ter hand te nemen.
Rol van de gemeente	Regie, grondproducent	Als eigenaar van de grond treedt de gemeente op als grondproducent en regisseur van de ontwikkeling. Zij houdt de touwtjes stevig in handen en stuurt op resultaten en financieel resultaat.

Wanneer kiest de gemeente de route 'proactief faciliterend grondbeleid'?
De gemeente neemt in essentie een facilitaire houding aan. Het grote verschil met een facilitair passieve houding is dat de gemeente bij proactief facilitair grondbeleid actief meedenkt met marktpartijen en bij het ontbreken van marktinitiatief marktpartijen stimuleert en verbindt en het klimaat schept om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De gemeente ondersteunt ontwikkelingen, die bijdragen aan gemeentelijke ambities, actief. De gemeente kan het planologisch proces actief ondersteunen en ook initiëren. In deze regierol is zij bereid om beperkt risico te nemen. De gemeente beschouwt zich als meedenkend partner in het project, waarbij zij geen of een zeer beperkt risico neemt.

De gemeente kan bij deze route bijvoorbeeld initiatieven van marktpartijen die bijdragen aan de woonvisie actief ondersteunen. De gemeente neemt geen grondpositie in. De marktpartij is grondeigenaar en daarmee de risicodrager.

Toetsingscriteria		**Toelichting**
vraag	***antwoord***	

Gemeentelijke ambitie	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling speelt in op de ambities of vervult een behoefte van de gemeente. De ontwikkeling heeft prioriteit binnen de gemeente.
Marktinitiatief	Ja, vanaf start of na aansporing	Indien een marktpartij initiatief neemt, dan ondersteunt de gemeente actief. Indien de markt geen initiatief neemt, dan spoort de gemeente marktpartijen actief aan, verbindt en vervult een makelaarsfunctie om de ontwikkeling van de grond te krijgen en te realiseren.
Grondpositie	Marktpartijen	De grondpositie laat de gemeente bij marktpartijen. Ondanks de actieve houding heeft gemeente geen ambitie om op te treden als grondproducent.
Risicoprofiel	Beheersbaar	De gemeente participeert niet in de ontwikkeling van de grond. Zij ondersteunt het initiatief actief en bepaalt vooraf wat de grenzen zijn. Bijvoorbeeld het participeren in het haalbaarheidsonderzoek.
Rendement	Maatschappelijk rendement	De ontwikkeling draagt bij aan de verbetering van de leefomgeving- en kwaliteit van de gemeente. Het draagt bij aan de gemeentelijke ambities en vervult de behoefte. De gemeente wordt er beter van.
Rol van de gemeente	Actieve regie, sturend, verbindend	De gemeente treedt op als partner, ondersteunt het initiatief en voert bij ontbreken van marktinitiatief actief de regie. Zij bepaalt samen met marktpartijen de gewenste aanpak en uitkomst. De gemeente kan stimuleringsmaatregelen inzetten om het initiatief van de grond te krijgen.

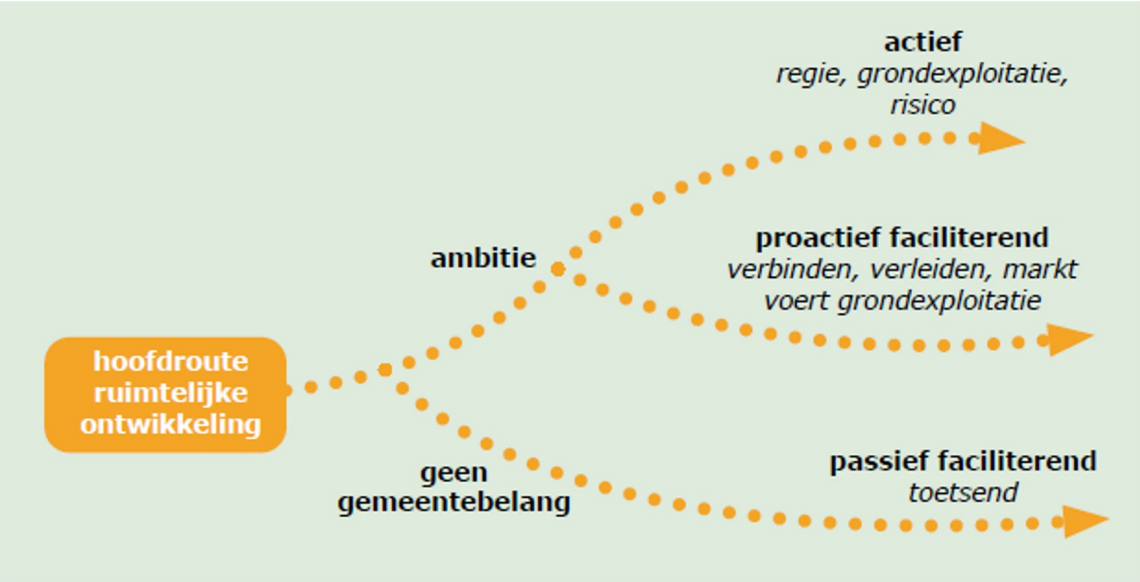
Wanneer kies de gemeente de route 'passief faciliterend grondbeleid'?
De gemeente kiest voor haar reguliere publiekrechtelijke rol. De gemeente neemt geen initiatief en spoort marktpartijen niet aan. De ontwikkeling heeft geen of een lage prioriteit. Het kan ook zijn dat een ontwikkeling wel bijdraagt aan gemeentelijke ambities, maar een marktpartij zelf het initiatief neemt en aansporing door de gemeente niet nodig is. Het initiatief ligt volledig bij de private partij. De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders voor de ontwikkeling vast. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities.

De gemeente volgt deze route als bijvoorbeeld een particulier op zijn eigen grond een extra woning wil toevoegen. Deze toevoeging heeft geen grote maatschappelijke meerwaarde voor de gemeente en haar inwoners, het draagt niet of in beperkte mate bij aan bestuurlijke ambities of beleidsdoelstellingen. De gemeente werkt alleen mee aan het initiatief als zij verwacht dat hieraan geen maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's zijn verbonden. De gemeente verhaalt de kosten volledig op de initiatiefnemer. De gemeente werkt niet mee aan het initiatief als dit de gemeente geld kost. De particulier neemt zelf het initiatief, de gemeente spoort niet aan en bekijkt het initiatief puur vanuit haar passieve, faciliterende rol.

Toetsingscriteria		**Toelichting**
vraag	***antwoord***	
Gemeentelijke ambitie	Nee	Het initiatief tot ruimtelijke ontwikkeling vervult geen bestuurlijke ambitie of opgave. De ontwikkeling voegt geen dimensie toe aan de beleidsvelden van de gemeente. De ontwikkeling heeft een lage of geen prioriteit.
Marktinitiatief	Ja	De marktpartij pakt het initiatief op. De gemeente spoort de markt niet aan. Zij bekijkt het initiatief vanuit een passieve rol.
Grondpositie	Markt	De grondpositie is in eigendom van de initiatiefnemer. De gemeente heeft geen ambitie om het eigendom te verkrijgen.
Risicoprofiel	Defensief	De gemeente werkt alleen mee aan het initiatief als zij verwacht dat hieraan geen maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's zijn verbonden. De gemeente verhaalt de kosten volledig op de initiatiefnemer. De gemeente werkt niet mee aan het initiatief als dit de gemeente geld kost.

Rendement	Geen voor de gemeente, uiteraard wel voor de initiatiefnemer	De gemeente verwacht geen rendement. Haar rol is passief en zuiver facilitair. Als het initiatief geen doorgang vindt, verslechtert de positie van de gemeente niet.
Rol van de gemeente	Reguliere taakstelling	De gemeente behandelt het initiatief zuiver vanuit haar publiekrechtelijke rol. Zij toetst het initiatief op de geldende beleidskaders en wetgeving. De gemeente verhaalt haar kosten.

Concluderend geeft dit de navolgende routekaart met de drie routes van het grondbeleid schematisch weer.



Afweging
Voor welke route de gemeente ook kiest, de gemeente maakt in beginsel een afweging tussen de doelstellingen die zij met een ontwikkeling wil bereiken en stelt zichzelf hierbij onder meer de volgende vragen:
Draagt deze ontwikkeling bij aan onze bestuurlijke ambities?
Neemt de markt initiatief?
Welk risico willen en kunnen we lopen?
Wat is bij actief en proactief faciliterend grondbeleid de financiële impact op zowel korte als lange termijn?

De gemeente maakt een afweging en kijkt hierbij naar meerdere aspecten om te komen tot de rol die past bij de situatie. De verschillende aspecten werken als een communicerend vat. Hierna wordt toegelicht hoe de verschillende aspecten met elkaar samenhangen.

Hieronder omschrijven we wat op gebied van ambities en risico's geldt bij actief en proactief faciliterend grondbeleid:

Ambities
Een hoger ambitieniveau, brengt meer kosten met zich mee en vraagt daarmee om meer financiële investeringen of wel resulteert in een lagere winstpotentie. Bijvoorbeeld extra eisen ten aanzien van duurzaamheid, een hoger aandeel betaalbare woningen en een hogere beeldkwaliteit resulteert in lagere grondwaarden en hogere kosten voor aanleg en onderhoud van openbaar gebied.

bijdrage ambities



winstpotentie gemeente



Risico's
Als de gemeente risico's bij marktpartijen legt, dan beprijzen marktpartijen deze risico's en gaat de grondwaarde omlaag. Bijvoorbeeld het verkooprisico: grond is minder waard als een marktpartij de grond op een vaste datum moet afnemen, omdat een marktpartij het verkooprisico zal beprijzen dan wanneer een marktpartij de grond pas hoeft af te nemen bij het behalen van een bepaald verkooppercentage.
Een ander voorbeeld vormt het planologisch risico: een marktpartij is bereid om meer voor grond te betalen als de functie onherroepelijk is dan wanneer hij voor eigen rekening en risico de planologische procedure moet doorlopen, met als risico dat de grond niet de gewenste functie krijgt.

risico's gemeente



winstpotentie gemeente



risico's markt



winstpotentie gemeente



5. Sturen met voorwaarden en instrumenten

Een gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Deze instrumenten hebben een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke grondslag. Hieronder worden de sturingsmogelijkheden met deze instrumenten beschreven.

Publiekrechtelijke instrumenten
Actief, proactief en passief faciliterend grondbeleid
Elke gemeente beschikt bij alle drie de routes over dezelfde publiekrechtelijke instrumenten.

Sturing: ***wat mag op de grond?***
Sturing met publiekrechtelijke instrumenten geeft antwoord op de vraag: 'wat mag op de grond?'. Een gemeente kan vanuit haar publiekrechtelijke rol sturen op de ruimtelijke ordening van grond. Deze sturing kan zij met verschillende instrumenten vormgeven. De belangrijkste hiervan is de sturing via planologische maatregelen. Een gemeente heeft de bevoegdheid om de functie van grond te veranderen en vast te leggen. Dit kan een gemeente doen in het omgevingsplan of met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA). De gemeente kan hierbij eisen stellen ten aanzien van de locatie en de woningbouwcategorieën, zoals het aandeel sociale woningbouw. Daarnaast kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk vastleggen. Bij een omgevingsplan met kostenverhaalregels en bij een BOPA met een kostenverhaalbeschikking. Meer daarover volgt in het volgende hoofdstuk. In Scherpenzeel is het publiekrechtelijk verhalen van kosten in de praktijk een uitzondering op de regel. De gemeente geeft de voorkeur aan een privaatrechtelijke overeenkomst, de anterieure overeenkomst. Publiekrechtelijk kostenverhaal vraagt meer tijd en werk dan een anterieure overeenkomst en is gebonden aan meer wettelijke kaders. Daarom zet de gemeente dit instrument slechts in als zij met een grondeigenaar in een gebied geen anterieure overeenkomst kan sluiten en de ontwikkeling van het gebied een herziening van het omgevingsplan vraagt. Tot slot kan een gemeente in haar omgevingsplan verwijzen naar andere omgevingsprogramma's voor regels over de gebruiksmogelijkheden van de grond, bijvoorbeeld duurzaamheid, parkeernormen en het woningbouwprogramma, zoals het aandeel sociale huurwoningen.

Toetsing: ***voldoet de omgevingsvergunningaanvraag aan de kaders?***
Naast een sturende rol heeft een gemeente ook een toetsende rol. Een gemeente toetst bij de afhandeling van een **omgevingsvergunning** of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders. Bij een passief facilitaire houding vormen de planologische instrumenten voor een gemeente de voorwaarden en toetsingskaders waarbinnen zij haar medewerking verleent en daarmee indirect stuurt.

Actief grondbeleid
Als een gemeente grond aan wil kopen bij actief grondbeleid beschikt zij over twee publiekrechtelijke instrumenten, namelijk het **voorkeursrecht** en **onteigening**. De uitleg van deze instrumenten vindt u in hoofdstuk 9.

Privaatrechtelijke instrumenten
Een gemeente beschikt over privaatrechtelijke instrumenten om te sturen.

Proactief en passief faciliterend grondbeleid
De belangrijkste sturingsmiddelen voor het (actief) faciliterend grondbeleid zijn de intentie- en anterieure overeenkomst. Bij complex(ere) initiatieven sluit de gemeente bij aanvang van de haalbaarheidsfase een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. In deze overeenkomst staan de kaders voor het haalbaarheidsonderzoek. Denk hierbij aan de voorwaarden waaronder de gemeente meewerkt, wanneer ze haar inzet beëindigt en ook de vergoeding van de plankosten zijn onderdeel van de intentieovereenkomst. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht. De intentieovereenkomst wordt opgevolgd door de anterieure overeenkomst. Wanneer sluiten de gemeente en de initiatiefnemer de anterieure overeenkomst? Uiterlijk voordat het omgevingsplan of de wijziging van het omgevingsplan voor besluitvorming wordt aangeboden of de BOPA wordt verleend. De gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast dat zij zich inzet voor de ontwikkeling. De gemeente kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Daarnaast legt de gemeente vast hoe zij haar kosten gaat verhalen.

In de Nota kostenverhaal en financiële bijdragen is dit nader uitgewerkt.

Actief grondbeleid
Met actief grondbeleid handelt een gemeente vanuit de positie als grondproducent. De gemeente bezit de grond of is voornemens deze te verwerven.

De eerste stap in actief grondbeleid is een goede **ontwikkelstrategie** en **risicoanalyse**. De ontwikkelstrategie omvat een studie naar de financiële haalbaarheid en duidelijke markttoets (*wat is haalbaar, programmeerbaar en afzetbaar?*). Daarnaast geeft dit richting voor de grondverwerving en **gronduitgifte**. De risicoanalyse maakt inzichtelijk met welke onzekerheden de gemeente te maken krijgt, bijvoorbeeld: locatiespecifieke omstandigheden (bodemverontreiniging, archeologie, geluid e.d.) en procesrisico's (verhouding met stake- en shareholders).

De ontwikkelstrategie en risicoanalyse geven in kwalitatieve en kwantitatieve zin inzicht in het risicoprofiel van de ontwikkeling, de verdeling van de risico's en de financiële consequenties, waaronder het verwachte financiële resultaat van de grondexploitatie en de gekwantificeerde risico's. Daarnaast geeft de ontwikkelstrategie duidelijk aan hoe de ontwikkeling bijdraagt aan bestuurlijke ambities. Op grond hiervan kan de gemeente een afweging maken of actief handelen op de grondmarkt binnen de beheersbare kaders en risico's blijft. Het leidt dus tot een weloverwogen investeringsbeslissing, die rechtvaardigt en verantwoordt waarom de gemeente haar ambities met actief grondbeleid wil realiseren.

Bij het voeren van actief grondbeleid kan verwerving aan de orde zijn. De beleidskaders over verwerving staan in hoofdstuk 9. Als grondproducent verkoopt de gemeente bouwgrond. De beleidskaders voor gronduitgifte en grondprijzen staan in hoofdstuk 10.

6. Sturen op geld

Bij zowel actief als facilitair grondbeleid is het van belang dat de gemeente stuurt op geld. Bij actief grondbeleid betekent dit sturen op het korte en lange termijn financieel resultaat, waarbij cashflowsturing en risicomanagement van belang zijn. Bij faciliterend grondbeleid betekent dit sturen op kostenverhaal en budgetbewaking, waarbij tijdig factureren en zekerheden stellen van belang is.

Om een effectief grondbeleid te voeren, is het essentieel om een heldere **visie** en **beleid** te hebben. Visie- en beleidsvorming is een gemeentelijke taak en de algemene dienst draagt deze lasten. Visie- en beleidsvorming staat niet in de kostensoortenlijst; het zijn dus niet verhaalbare kosten en deze mogen niet op het grondbedrijf verantwoord worden.

Actief grondbeleid
De gemeente opereert als private partij op de grondmarkt. Het grondbedrijf stuurt bij haar grondexploitaties op **kasstromen** en probeert uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk te matchen om een badkuip

aan voorinvesteringen te voorkomen; **cashflowsturing**. De gemeente kan het risicoprofiel verkleinen door **flexibiliteit** (programmering, fasering) in te bouwen en door pas kosten te maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren. Ze raadpleegt hiervoor deskundigen, zoals makelaars, taxateurs en kostenadviseurs. De gemeente volgt de **percentage of completion** regel voor winstneming. Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening.
Het grondbedrijf maakt op projectniveau de **project- en conjuncturele risico's** inzichtelijk. De gemeente alloceert de verwachte winstneming in een grondexploitatie om de project- en conjuncturele risico's af te dekken. Bij tussentijdse winstneming stort de gemeente deze in de reserve grondexploitatie. Indien de winstpotentie niet groot genoeg is om de project- en conjuncturele risico's af te dekken dan hevelt zij geld over van de algemene reserve naar de reserve grondexploitatie. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met **risicomanagement** voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen. De gemeente verkoopt gronden binnen de kaders van het gronduitgifte- en grondprijzenbeleid (zie hoofdstuk 10).

BBV regels
De commissie BBV geeft richtlijnen voor:

Grondexploitaties
- *Actualisatie;*

De gemeente actualiseert twee keer per jaar de grondexploitaties en risicoanalyse.
- *Risicomanagement;*
- *Het afdekken van verliezen*;

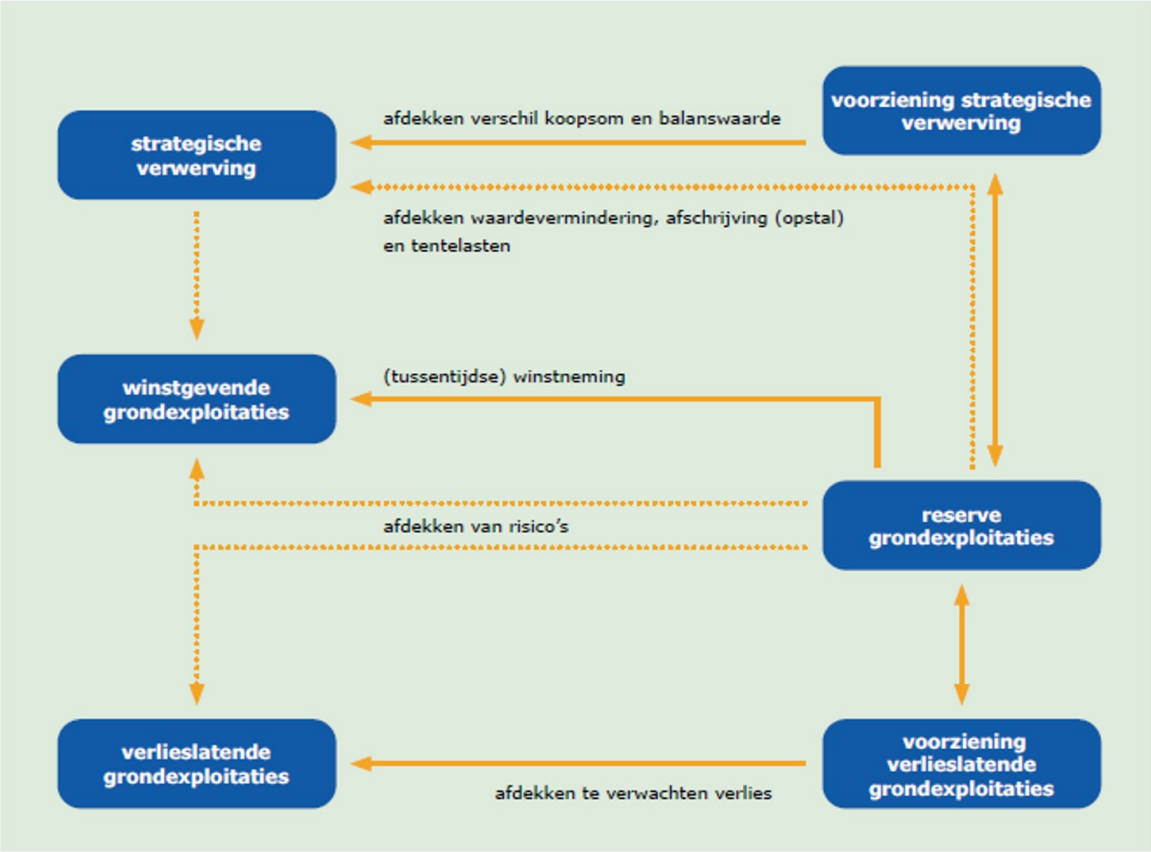
De gemeente dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het betreft het verwachte verlies op eindwaarde;
- *De (tussentijdse) winstneming;*

Bij het bepalen van de tussentijdse winstneming houdt de gemeente rekening met de projectspecifieke risico's. De gemeente laat de tussentijdse winstnemingen in de reserve grondexploitatie zitten, totdat een specifieke grondexploitatie wordt afgesloten;
- *De kostensoorten;*
- *De rentetoerekening;*

De gemeente hanteert de omslagrente en berekent de rente over de boekwaarde inclusief tussentijdse winstneming. Als er een projectfinanciering is aangetrokken voor een specifieke grondexploitatie hanteert de gemeente de projectrente*;*
- *De looptijd.*

Haalbaarheidsonderzoeken
- Activeren voorbereidingskosten;
- Activeren van grondverwervingen.

Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de Nota grondbeleid nodig.

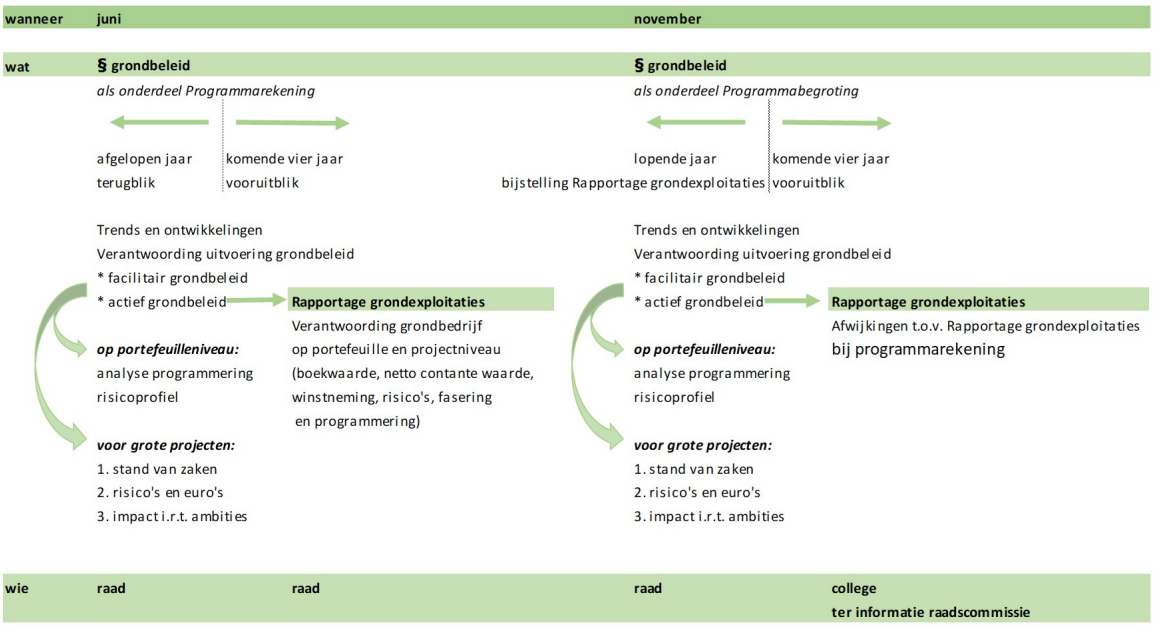


Proactief en passief faciliterend grondbeleid

De gemeente maakt bij (proactief) faciliterend grondbeleid heldere afspraken met initiatiefnemers, zodat duidelijk is wie wat wanneer doet. *Wie draagt welke verantwoordelijkheid en welke risico's? Wie betaalt wat en wanneer?*
Het is essentieel dat een gemeente voldoende deskundigheid (zie ook hoofdstuk 8) in huis heeft of haalt om het kostenverhaal te borgen. Dit omvat het vaststellen van verhaalbare kosten, contractueel vastleggen en borgen met zekerheden en daarnaast budgetbewaking en tijdige facturering. De Nota kostenverhaal en financiële bijdragen geeft het beleidskader hiervoor.

7. Verantwoording

In het duale stelsel heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol. Het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders van de raad. Bijlage I geeft een overzicht van de bevoegdheden van de raad en het college, die samenhangen met het grondbeleid. Deze bevoegdheden liggen grotendeels vast in wet- en regelgeving.
Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse P&C-cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels. In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. Dit behelst alle drie de sporen (actief, proactief faciliterend en passief faciliterend grondbeleid).
Daarnaast rapporteert het grondbedrijf tweemaal per jaar in een vertrouwelijke notitie over de grondexploitaties; bij de programmarekening met een uitgebreide rapportage en bij de programmabegroting op hoofdlijnen met een afwijkingenrapportage. Onderstaande figuur laat de verantwoordingscyclus zien.



Bij politiek gevoelige kwesties zal het college van burgemeester en wethouders de raad informeren en haar opinie peilen om binnen haar bevoegdheden besluiten te nemen.

8. Sturen met mensen

Om het grondbeleid efficiënt en effectief uit te voeren, is het essentieel om te zorgen voor voldoende expertise en capaciteit. Onderstaand schema laat zien welke expertise per route nodig is.
Voor de ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling, vergunningverlening en handhaving is daarnaast een breder pallet aan expertise nodig. Deze expertise valt buiten de reikwijdte van het grondbeleid en is daarom niet beschreven in deze nota.

	Actief	**Proactief faciltair**	**Passief facilitair**
Projectmanagement	Integrale projectaansturing, onderhandeling marktpartijen (verwerving en gronduitgifte) met juridische en financiële ondersteuning	Verbinder, makelaarsfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid	
Financieel	Grondexploitatie, risicomanagement en marktconforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kostenverhaal	
Juridisch	Intentie-, samenwerkings- en koopontwikkelovereenkomsten en risicobeheersing	Anterieure overeenkomsten, borging kostenverhaal en risicobeheersing	

Deel II | Flankerend beleid

9. Verwervingen

Met verwerving neemt de gemeente bewust een grond- of vastgoedpositie (hierna: grond) in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven is een weloverwogen keuze die hoort bij actief grondbeleid. De gemeente zorgt voor een goede onderbouwing voordat zij overgaat tot verwerving. De verwervingsprijs en voorwaarden zijn marktconform en worden onderbouwd met een taxatie, waardeadvies of grondprijsadvies. Het uitgangspunt is om minnelijk te verwerven. Dit betekent dat de gemeente en grondeigenaar een koopovereenkomst sluiten op vrijwillige basis. Er zijn twee typen verwervingen:

1. ***Strategische verwervingen***

De gemeente kan een strategische positie innemen op de grondmarkt. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te re-

aliseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van de positie van de gemeente in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief. De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Het kan voorkomen dat een of meerdere marktpartijen in een gebied posities hebben ingenomen. De gemeente kan dan door cruciale (grond)posities in te nemen een betere onderhandelingspositie krijgen om invloed uit te oefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling van het gebied.
De gemeente kan hierbij de instrumenten voorkeursrecht en onteigening inzetten.

Om voortvarend te handelen heeft het college de onderstaande bevoegdheden.

- Transacties tot € 2.500.000
  Het college is bevoegd om strategische gronden te verwerven. Hiervoor geldt een maximum van € 2.500.000 per transactie tot een maximale balanswaarde van € 5.000.000. Het college is bij deze verwervingen gebonden aan de Nota grondbeleid en maakt door toepassing van de routekaart transparant welke afweging gemaakt is om tot verwerving over te gaan. Dit betekent onder meer dat de verwervingsprijs en voorwaarden marktconform zijn en worden onderbouwd met een taxatie, waardeadvies of grondprijsadvies.

  De raad stelt met de begroting het investeringskrediet vast waarbinnen het college uitvoering mag geven aan deze bevoegdheid. Het uitgangspunt voor het investeringskrediet is € 5.000.000.
- Transacties van meer dan € 2.500.000 of als de balanswaarde meer dan € 5.000.000 is.Is het transactiebedrag hoger dan € 2.500.000? Of wordt de balanswaarde met de verwerving meer dan € 5.000.000? Dan mag het college een koopovereenkomst sluiten met als ontbindende voorwaarde dat instemming van de raad nodig is.

Hoe wordt de strategische verwerving financieel verwerkt?
Voor strategische verwervingen stelt de raad (jaarlijks) een investeringskrediet beschikbaar.

Wat zijn de financiële gevolgen van een strategische verwerving?
- Bij iedere verwerving daalt het krediet met de verwervingskosten en worden deze kosten geactiveerd onder de materiele vaste activa.
- Kapitaalslasten komen ten laste van de reserve grondexploitaties;
- Zijn er opstallen betrokken bij de verwerving? Dan wordt de waarde van de opstallen afgeschreven. Deze jaarlijks afschrijving komt ten laste van de reserve grondexploitaties;
- Bij een waardevermindering wordt een voorziening gevormd;
- Inbreng van een strategische verwerving in een gemeentelijke grondexploitatie vindt plaats tegen de balanswaarde. Een eventueel gevormde voorziening valt weer vrij aan de reserve grondexploitaties.

2. ***Planmatige verwervingen***

Een verwerving is planmatig als de raad budget beschikbaar heeft gesteld. Dit kan bijvoorbeeld door het openen en vaststellen van een grondexploitatie of het beschikbaar stellen van een investeringskrediet, denk hierbij aan de aanleg van een weg of de bouw van een school. Het college heeft hiermee het budgetrecht om te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig voor de planmatige verwerving. Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk besluit bekend. De grondeigenaar is bekend met de nieuwe functie.

Voorkeursrecht
Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen op grond. Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan de gemeente af. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar, als hij zijn grond wil verkopen, deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden verwerven.

Onteigening
De gemeente probeert altijd eerst de grond minnelijk te verwerven. Als dit niet lukt, dan kan de gemeente overgaan tot onteigening. Dit is alleen mogelijk bij een duidelijk aantoonbaar algemeen belang. Onteigening is gebonden aan strikte regels en processtappen. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling[2].

2) Hoofdstuk 11 Ow

10. Gronduitgifte- en grondprijzen

Dit hoofdstuk geeft de kaders voor gronduitgifte en grondprijzen.

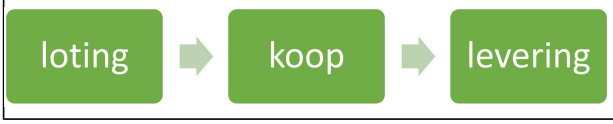
Gronduitgifte
Gronduitgifte betreft de verkoop van bouwgrond, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijfskavels, verhuur, gebruik van grond, pacht, verkoop van vastgoed of vestiging van een zakelijk recht, zoals erfpacht en recht van opstal. Als de gemeente grond uitgeeft dan is dit maatwerk. Hierbij gelden de kaders van het Didam-arrest[3], het Didam II-arrest[4] en andere jurisprudentie.

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure
Het uitgangspunt is dat de gemeente grond uitgeeft met een openbare selectieprocedure, ook wel tenderprocedure genoemd. Bij particuliere bouwkavels heet dit een lotingsprocedure. Door deze procedures te volgen is de gronduitgifte transparant en kunnen (markt)partijen -onder gestelde selectiecriteria- vrij mededingen bij gemeentelijke uitgifte.

Bij een tender beoordeelt de gemeente de aanbiedingen op de gunningscriteria die zij per situatie bepaalt. Voorbeelden van gunningscriteria zijn (niet limitatief):
- maatschappelijke meerwaarde;
- kwaliteit (stedenbouw, architect, keuzevrijheid kopers);
- duurzaamheid;
- grondbod.

Loting bij particuliere bouwkavels

Bij de uitgifte van particuliere bouwkavels werkt de gemeente met loting. Particulieren sluiten een koopovereenkomst. In de koopovereenkomst staan voorwaarden. Bijvoorbeeld:
- de koper kan de overeenkomst ontbinden bij het niet verkrijgen van financiering;
- de termijn voor het indienen van de omgevingsvergunning;
- het moment waarop de grond bij de notaris geleverd wordt: bijvoorbeeld binnen 3 weken na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning;
- dat de koper een kooprente betaalt, namelijk een jaarpercentage over de koopsom exclusief btw. De kooprente geldt voor de periode van het overeengekomen moment van afnemen van het kavel tot de notariële levering of beëindiging van de koopovereenkomst. De laatste stap in het verkooptraject is de levering van de bouwkavel bij de notaris.



Uitzondering: een-op-een uitgifte
Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure. Er is dan sprake van een-op-een uitgifte. Wanneer mag dit?
1. wanneer er zijn objectieve, toetsbare en redelijke criteria zijn en;
2. wanneer vooraf duidelijk is of er mag worden verwacht dat er maar één serieuze gegadigde is die past bij deze criteria.

Het college publiceert haar voornemen met argumenten om een-op-een uit te geven tijdig. Zo kan iedereen daar kennis van nemen.

Voorbeelden een-op-een uitgifte

Woningcorporaties
De gemeente wenst dat nieuwe sociale huurwoningen duurzaam betaalbaar blijven voor een specifieke doelgroep. De gemeente maakt hiervoor concrete prestatieafspraken met woningbouwcorporaties.

Cultureel, sociaal, maatschappelijk vastgoed

3) Arrest ECLI:NL:HR:2021:1778
4) Arrest ECLI:NL:HR:2024:1661

Denk hierbij aan sport-, cultuur- en buurtverenigingen, onderwijsinstellingen en nutsbedrijven.

Particuliere bouwkavels of bedrijfskavels
Nieuwe particuliere bouwkavels en nieuwe bedrijfskavels brengt de gemeente volgens de criteria van het Didam-arrest in de verkoop. Bij particuliere bouwkavels geldt het lotingsreglement. Als na deze procedure kavels overblijven dan plaatst de gemeente deze op haar website. Voor de bouwkavels die op de gemeentelijke website staan is transparant en voor iedereen kenbaar dat ze te koop zijn en onder welke voorwaarden. Daarmee zijn er gelijke kansen voor iedereen en is sprake van mededinging. Als er een geïnteresseerde is voor een bouw- of bedrijfskavel dan kan de gemeente hier een-op-een mee in gesprek gaan om te komen tot een verkoop.

Bouwclaim
Bij een gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom kan het werken met een bouwclaim de integraliteit van de visievorming en uitvoering bevorderen. Grondeigenaren kunnen in dat geval naar rato van hun grondeigendom ontwikkelrechten krijgen. *Reststroken* De gemeente verkoopt reststroken alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Hierdoor is er slechts één of een beperkt aantal geschikte partijen.

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten
Dit kunnen bestaande rechten, waaronder verlenging of in de plaats stelling van een overeenkomst, een eerste recht van koop, (herhuisvesting van) zittende huurders/gebruikers en gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen zijn.

Grondprijsbeleid
De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijzen om te borgen dat er geen sprake is van staatssteun. De marktconforme prijs kan tot stand komen door een openbare tenderprocedure of onderbouwd worden met deskundig advies, zoals een grondprijsadvies, waardeadvies of een taxatie. Marktconforme grondprijzen gelden voor de volgende categorieën (niet limitatief):

- **Woningbouw**
  Alle typen woningbouw (projectmatige bouw, particuliere bouwkavels, woonzorgcombinaties en sociale en geliberaliseerde huur);
- **Commercieel vastgoed**
  Onder andere bedrijvigheid, kantoor, horeca en hotel.

De gemeente maakt een **uitzondering** voor **sociaal maatschappelijke voorzieningen**. Hier hanteert de gemeente een **vaste prijs per m^2**. Sociaal maatschappelijke voorzieningen zijn voorzieningen op het gebied van sport, onderwijs, religie, opvang, welzijn, zorg en medisch. In deze categorieën is er sprake van een nieuwe dynamiek. Deze sociaal maatschappelijke voorzieningen worden steeds vaker commercieel geëxploiteerd. Door de toenemende marktwerking in de zorg ontstaan er nieuwe integrale concepten en nieuwe vormen van dienstverlening; bijvoorbeeld (private) medische klinieken. De overheid is nu niet meer de enige aanbieder van dit type vastgoed. De vaste grondprijs voor deze voorzieningen geldt alleen als de voorziening (geheel of gedeeltelijk) direct of indirect mogelijk wordt gemaakt met publieke middelen; denk hierbij aan een investerings- of exploitatiesubsidie. De gemeente stelt als voorwaarde dat de verhuurder bij verhuur aan sociaal of maatschappelijke instellingen een passende huur vraagt. Daarnaast geldt als aanvullende voorwaarde dat de gemeente het recht van eerste koop heeft op de grond, nadat de op de grond gerealiseerde bebouwing haar functie verliest en wel tegen de dan geldende sociaal maatschappelijke grondprijs.

De gemeenteraad stelt de grondprijzen vast. Dit kan op objectniveau of in de vorm van een **grondprijzenbrief**. In de grondprijzenbrief staan voor de actieve grondexploitaties op projectniveau per functie en bij woningbouw per woningtype de grondprijzen. Indien de gemeente voor projectmatige bouw werkt met een tender, dan mogen marktpartijen een grondbieding doen, die hoger of tenminste gelijk is aan de grondprijs op basis van de grondprijzenbrief. Bij woningbouw, behalve sociale huurwoningen, hanteert de gemeente per woningtype een basisprijs per m2 en staffels op basis van kavelgrootte met eventuele kortingspercentages.
De gemeente hanteert voor particuliere bouw en projectmatige bouw dezelfde grondprijzen.
De gemeente heeft in 2026 de grondprijzen voor sociale huurwoningen herzien (collegebesluit d.d. 24 maart 2026). Daarbij zijn de prijzen voor sociale huurwoningen vereenvoudigd en bijgesteld ten opzichte van de geïndexeerde grondprijzen sinds 2021.

11 Beheergronden

Het beheer van gronden en overige onroerende zaken van de gemeente valt uiteen in permanent beheer en tijdelijk beheer. Een onroerende zaak wordt permanent in beheer genomen wanneer de gemeente de intentie heeft de onroerende zaak structureel in eigendom te houden voor de realisering van een (openbare) functie. Deze vorm van beheer maakt geen onderdeel uit van de grondexploitatie. Het feitelijke gebruik van de onroerende zaak dient in overeenstemming te zijn met de functie volgens het geldende omgevingsplan.

Permanent beheer
Voor het permanent beheren van een onroerende zaak kan de gemeente gebruik maken van verschillende instrumenten zoals pacht, verhuur, erfpacht, recht van opstal en ingebruikgeving.

Pacht
Er zijn verschillende pachtvormen mogelijk: reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en teeltpacht. Titel 5 (Pacht) van boek 7 BW geeft voor elke pachtvorm aan welke regels van toepassing zijn. Een reguliere pachtovereenkomst kan worden aangegaan voor een hoeve, agrarische woningen, losse agrarische bedrijfsgebouwen of los land. Bij reguliere pacht geldt een vergaande bescherming voor de pachter, zoals de automatische verlenging van de pachtovereenkomst (het continuatierecht) en het voorkeursrecht van koop door de pachter. Geliberaliseerde pacht is een flexibelere pachtvorm dan reguliere pacht.

Verhuur
De gemeente kan een onroerende zaak beheren door het aangaan van een huurovereenkomst. De huur en verhuur van onroerende zaken wordt geregeld in boek 7 van het BW. De wettelijke regels van het BW, boek 7 en 7A zijn hierbij dwingend van toepassing.
In het verleden had de gemeente Scherpenzeel meerdere woningen in eigendom die werden verhuurd aan particuliere bewoners. Het gemeentelijk woningbezit is in 1996 nagenoeg geheel overgedragen aan woningcorporatie Woonstede te Ede.

Erfpacht en opstalrecht
Erfpacht is een zakelijk recht. Het is een vorm van pacht waarbij de pacht niet eindigt als de verpachter de pacht opzegt of sterft. De erfpachter heeft daardoor in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Hij heeft in beginsel ook het recht de grond die hij in erfpacht heeft te voorzien van een opstal en deze opstal (inclusief het erfpachtrecht) te verkopen. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de blote eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag. Dit heet de canon.

Ingebruikgeving
Het gaat hierbij om gronden/groenstroken grenzend aan particuliere woningen die eventueel betrokken kunnen worden bij de tuin. Het uitgangspunt is dat er geen verkoop plaatsvindt; zie snippergroen. In incidentele gevallen kan de gemeente deze gronden/groenstroken ingebruikgeven of verhuren. De huurder betaalt dan een vergoeding voor de ingebruikname van gemeentegrond. Het uitgangspunt hierbij is een jaarlijkse huur gerelateerd aan de waarde of verkoopprijs van de betreffende grond.
De keuze voor één van de genoemde instrumenten hangt af van de aard en functie van de betreffende onroerende zaak. Globaal wordt onderscheid gemaakt tussen bebouwde en onbebouwde onroerende zaken.

Tijdelijk beheer
Tijdelijk beheer vindt plaats als de gemeente binnen een actieve grondexploitatie of een toekomstige grondexploitatie onroerende zaken in eigendom heeft en die voor een kortere periode wil beheren, totdat de gronden of opstallen feitelijk benodigd zijn voor de gebiedsontwikkeling. Tijdelijk beheer is gericht op het in stand houden van de onroerende zaak en het voorkomen van kraak, inbraak, vandalisme en verwaarlozing, zodat het pand bij de invulling van de planontwikkeling aan de vereiste kwaliteit voldoet en dat tijdig over het pand kan worden beschikt. De gemeente kan onder andere gebruik maken van de volgende instrumenten: voortgezet gebruik, antikraak, tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet en (eenjarige) pacht.

Op het gebied van het tijdelijke beheer van grond is er een spanningsveld tussen het financiële beheer (een marktconforme opbrengst) en het tijdig beschikbaar krijgen van de grond.

Bij de aankooponderhandelingen kan overeengekomen worden dat de oorspronkelijke eigenaar het tijdelijk beheer behoudt op basis van voortgezet gebruik. Indien voortgezet gebruik niet mogelijk is, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden op het gebied van tijdelijk beheer van de onroerende zaak. Dit kan door middel van antikraak waarbij panden tijdelijk in gebruik worden gegeven en tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet. Bij antikraak worden woningen of complexen tijdelijk bewoond

en beheerd. Wanneer een snelle oplevering van minder belang is, dan geniet tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet de voorkeur. Op basis van deze wet kan onder voorwaarden een woning worden verhuurd voor een periode van minimaal 6 maanden en maximaal 5 jaar. Bij deze tijdelijke vorm van verhuur worden de huurbeschermingsbepalingen van het Burgerlijk Wetboek buiten werking gesteld. Zoals aangegeven gelden voor deze pachtvorm minder wettelijke bepalingen.

Verkoop snippergroen
Het uitgangspunt is dat de gemeente geen snippergroen verkoopt. Grond is schaars en groenstroken heeft de gemeente mogelijk in de toekomst nodig om haar ambities uit te kunnen voeren. Zo kunnen groenstroken bijvoorbeeld worden ingezet voor het plaatsen van trafohuisjes, laadpalen of het tegengaan van wateroverlast. In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente afwijken van het uitgangspunt en snippergroen ingebruikgeven (zie ingebruikgeving) of verkopen. Bij verkoop van snippergroen doorloopt de gemeente drie stappen. Stap 1 geeft aan welke grond de gemeente wil verkopen als snippergroen. Stap 2 geeft de gebruiksvoorwaarden van de grond aan. De laatste stap omvat het kader voor de verkoopprijs van snippergroen.

Stappenplan verkoop snippergroen
Stap 1. Welke grond kan de gemeente als snippergroen verkopen?
De gemeente verkoopt snippergroen alleen als (nu én in de toekomst) de gronden:

- geen onderdeel zijn van de groenstructuur;
- het openbaar nut niet dienen;
- geen kabels, leidingen en riolering bevatten;
- waar geen ruimtelijke ontwikkeling voorzien is.

Snippergroen wordt alleen verkocht aan eigenaren van aangrenzende percelen. Bij een kantelenstructuur verkoopt de gemeente het snippergroen alleen als alle aanwonenden meedoen, zodat de verkoop van snippergroen geen lastig te onderhouden openbaar gebied als resultaat heeft.

Stap 2. Hoe mag deze grond gebruikt worden?
De gemeente zorgt voor de nodige wijziging van het omgevingsplan. De gemeente levert de grond in huidige staat.

Stap 3. Hoeveel kost snippergroen?
De gemeente werkt met vaste prijzen per m2. Als een perceel groter is dan 100 m2 dan laat de gemeente dit taxeren en biedt dit voor de getaxeerde waarde plus taxatiekosten aan. De prijzen zijn kosten koper. Bij de verkoop van het snippergroen geldt een suppletieregeling. Deze regeling is onderdeel van de verkoopovereenkomst. De suppletieregeling houdt in dat de koper een suppletie verschuldigd is als de koper de grond wil bebouwen en de gemeente hiervoor een omgevingsvergunning verleent. De suppletie (meerprijs) bestaat uit het verschil tussen de dan geldende bouwgrondprijs en de reeds betaalde snippergroenprijs vermenigvuldigd met het aantal vierkante meters dat bebouwd wordt.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van 5 november 2026.

B.S. van Ginkel-Schuur
griffier

M.C. Teunissen
voorzitter

Bijlage I Bevoegdheden

De bevoegdheden van de raad en het college liggen vast in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de Gemeentewet, de Omgevingswet en de richtlijnen van de commissie BBV. Voor de duidelijkheid geeft onderstaand schema de bevoegdheden van de raad en het college weer.

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen Nota grondbeleid met kaders voor: grondpolitiek; financiële kaders; verwerving; gronduitgifte; grondprijzen; beheergronden.	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid)
Financieel	Vaststellen: (tussentijdse) winstneming; vormen en bijstellen van de verliesvoorziening grondexploitatie; bijstellen reserve grondexploitaties	
Grondexploitaties	Openen, vaststellen (herziene) en afsluiten grondexploitatie (BIE)	Uitvoering grondexploitatie
Verwervingen	Beschikbaar stellen van het investeringskrediet strategische verwervingen van € 5.000.000. Instemmen met transacties van meer dan € 2.500.000 per transactie of als het investeringskrediet strategische verwervingen niet toereikend is.	Verwerven tot en met een bedrag van € 2.500.000 per transactie binnen het beschikbare investeringskrediet strategische verwervingen. Sluiten van een koopovereenkomst met ontbindende voorwaarde van raadsinstemming voor transacties van meer dan € 2.500.000 per transactie en bij een ontoereikend investeringskrediet strategische verwervingen.
		Planmatig verwerven
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
Gronduitgifte	Vaststellen grondprijzen	Gronduitgifte (inclusief selectieprocedure, tenders) Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden Uitgiftevoorwaarden particuliere bouwkavels
Kostenverhaal	Vaststellen van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, in rekening brengen kostenverhaalbijdrage
	Vaststellen kostenverhaalregels als onderdeel van het omgevingsplan	
Beheergronden		Privaatrechtelijke overeenkomsten aangaan, waaronder pacht, erfpacht, recht van opstal, verhuur, ingebruikgeving, verkoop snippergroen.